Cathala.

M. Cathala

—

Notes
Travaux.

Travaux Cattala

Composition remise à Mr Cathala.

professeur titulaire Mr ~~Hassler~~ Leroy-Beaulieu

Note - 18

Rapports de l'État et des compagnies concessionnaires de chemins de fer ou de canaux de navigation.

Si on étudie les modes de construction et d'exploitation des chemins de fer adoptés par les différents États de l'Europe ou de l'Amérique, on ne tarde pas à se convaincre de leur variété; on peut dire qu'ils sont l'indice le plus certain des mœurs administratives de ces pays. En Angleterre et aux États Unis, le Gouvernement est habitué à compter sur l'initiative des particuliers; la race anglo-saxonne, pleine d'activité, hardie dans ses entreprises n'a pas besoin de stimulants pour entreprendre ces immenses voies ferrées. En Allemagne, pays de centralisation administrative et de fonctionnarisme à outrance, c'est l'État qui exploite lui-même un peu plus de la moitié des ~~ses~~ chemins de fer. En France enfin, pays de bien-être, où le goût des entreprises audacieuses manque presque complètement, il faut que l'État intervienne pour mettre en branle l'initiative des particuliers.

Chacun de ces systèmes a ses avantages et ses inconvénients. Si on s'attache à l'histoire des chemins de fer en Angleterre, on voit tout d'abord de nombreuses compagnies se créer à la hâte, le pays très vite sillonné par des voies nombreuses; le régime de la concurrence à outrance produit ~~vite~~ ses fruits. On assiste

à une lutte effrénée des tarifs ; il existe souvent deux voies reliant les mêmes points. Cette période de fièvre, marquée par la ruine financière des compagnies les moins puissantes, se termine par une entente des directeurs qui déclarent renoncer à cette lutte des tarifs dont aucun d'eux ne bénéficie. Peu à peu les compagnies fusionnent et leur nombre réduit donne l'image d'une sorte de féodalité financière. Par suite de leur origine, les compagnies qui n'ont pas réclamé le concours du Gouvernement, échappent à sa surveillance ; les abus deviennent tels que les Chambres sont obligées d'intervenir pour sauvegarder les intérêts du public, compromis souvent d'une façon regrettable. Mais leur influence, sans autre sanction que la menace d'une répression pénale, demeure souvent inefficace.

Voyons le système suivi en France. Jusqu'en 1837 pas d'idée bien arrêtée. Enfin après de longues études une vue d'ensemble apparaît dans la loi de 1842. Cette loi crée un réseau de chemins de fer partant de Paris pour aboutir aux différentes frontières, reliés entre eux par des lignes transversales. Ce fracé a été mis à exécution ; on lui reproche d'avoir été conçu dans un but commercial et politique, surtout d'avoir laissé de côté les vues stratégiques, de n'être pas combiné pour la défense du pays. Les régiments avant de se concentrer sur la frontière menacée, sont obligés de passer par Paris ; de là une perte de temps considérable. Un coup d'œil jeté sur les pays voisins, notamment sur l'Allemagne,

comprend dans le revenu réservé de l'ancien réseau. Le réseau productif produira davantage; ce surplus sera déversé sur le nouveau réseau, s'ajoutera au revenu de ce réseau et ce n'est que, au cas où l'insuffisance de ces deux sources de revenus sera constatée, que l'État interviendra pour compléter au capital engagé dans le nouveau réseau cette rémunération de 4,65 p% garantie. Le système dit du déversoir empêchait les compagnies de faire des détournements de trafic dans le but de diminuer les recettes du nouveau réseau. Mais ce complément donné par l'État n'est qu'une avance; on calculait que avant la fin du siècle les compagnies seraient en mesure de se passer du concours financier de l'État. Les sommes sont simplement prêtées par l'État et portent intérêt de 4 p% à son profit. Quand le revenu des compagnies dépassera une certaine limite, elles commenceront le remboursement, et à l'expiration de la concession, il y aura un compte à régler à ce sujet.

Les conventions de 1859 ont produit d'excellents résultats; il y a même deux compagnies qui n'ont jamais recours à la garantie d'intérêts. En 1878 le Ministre des travaux publics conçut le plan ~~d'un système~~ de grands travaux publics à achever dans un délai de dix ans. A cette époque plusieurs compagnies secondaires de chemins de fer faisaient de mauvaises affaires; Mr Caillaux proposa de céder deux des plus importantes à la Compagnie d'Orléans. Le Gouvernement avait le droit de prononcer la déchéance;

il aima mieux racheter. Le rachat fut prononcé par une loi et on créa à cette occasion les 3 p. % amortissable. 2 décrets du 15 Mai 1878 organisèrent l'administration nouvelle des lignes rachetées qui constituent un réseau d'État actuellement d'environ 1600 kilomètres. On sait qu'il est aujourd'hui question de racheter une partie du réseau de la Compagnie d'Orléans, et que la Commission de la Chambre des députés propose même le rachat du réseau tout entier. Disons enfin que le système de 1842 abandonné à peu près pendant le second Empire semble avoir repris faveur dans ces dernières années. Il y a donc eu 2 politiques dans l'histoire financière des chemins de fer; actuellement il y a une tendance à confier à l'État la construction et même l'exploitation des chemins de fer; ce n'est pas le lieu d'examiner au point de vue économique les avantages et les inconvénients d'une telle pratique.

Mais pour compléter l'histoire financière des chemins de fer, il faut dire que l'État retire de nombreuses ressources de ce moyen de transport; les Compagnies effectuent gratuitement le transport des lettres et des dépêches, surveillent le réseau télégraphique, transportent gratuitement ou à prix réduit tous les militaires et de nombreux fonctionnaires. Enfin les ~~chem~~ Compagnies payent à l'État des impôts considérables: il suffit de citer l'impôt foncier, l'impôt des portes et fenêtres, l'impôt des voitures sur les récépissés de lettres de voitures; on a supprimé dernièrement

l'impôt sur les transports à petite vitesse, mais il reste l'impôt sur les transports à grande vitesse qui est payé par le voyageur sur le prix des places et s'ajoute au montant du tarif.
Les compagnies ne sont pas absolument maîtresses de leurs tarifs. Dans le cahier des charges qui sont la loi du contrat de concession, les éléments du tarif sont déterminés. Il y a plusieurs tarifs pour les voyageurs, les marchandises, les bestiaux, les pompes funèbres, calculés suivant les cas par kilomètre et par tonnes ou par individus. Ce sont des maximums qui sont inscrits dans le cahier des charges ; généralement les compagnies restent au dessous de ces maximums. Ce sont là les tarifs généraux. Mais les compagnies consentent en outre des tarifs spéciaux calculés à raison de la distance, ~~le parcours~~ ~~ou~~ à raison du lieu de destination ; il faut citer les tarifs de transit et d'exportation ; il y a une foule de tarifs spéciaux pour chaque nature d'industries, et on peut dire qu'ils sont la règle tandis que les tarifs généraux forment l'exception. Cela tient à ce que les compagnies ont à lutter contre la concurrence des autres moyens de transport : canaux, fleuves et mer. La compagnie est obligée d'accorder le tarif spécial à toute personne qui en fait la demande ; sans quoi on applique le tarif général. Les tarifs ne peuvent être modifiés sans avoir été soumis à l'homologation du Ministre des travaux publics ; ce qui n'est pas une simple formalité ; les compagnies prétendaient que le Ministre n'avait qu'à vérifier si le tarif proposé était inférieur au

maximum du cahier des charges ; le Conseil d'État a rejeté cette prétention des Compagnies. Autre restriction : les Compagnies n'ont pas le droit de faire des traités particuliers ; elles n'ont pas le droit de faire un tarif spécial à un individu qui s'engage en échange à envoyer par chemin de fer tant de marchandises par an, même en offrant les mêmes conditions à qui voudra.

Pour terminer l'étude des rapports de l'État et des Compagnies de Chemins de fer, parlons du contrat de concession ; ceci concerne aussi les concessionnaires de canaux de navigation. Le contrat de concession est un contrat d'une nature particulière. L'État donne un travail à faire ; il n'a rien pas à payer celui qui s'en charge ; mais il lui donne en échange le droit de se rembourser de ses dépenses en percevant un péage, un tarif qui est le prix du service rendu par le concessionnaire au public. La concession est faite généralement avec concurrence et publicité ; quelquefois de gré à gré ou quand le premier mode n'a pas réussi. Les tables portent sur la durée de la concession. Il y a eu autrefois des concessions perpétuelles ; ce sont de véritables propriétés affectées à un usage public. Aujourd'hui les concessions ne vont pas au delà de 99 ans.

La concession n'est pas faite intuitu personæ, elle ne prendra donc pas fin par suite de la mort du concessionnaire. Si la chose périt pendant la concession, c'est le concessionnaire qui paye. Le concessionnaire n'est pas propriétaire ; donc il ne peut consentir

d'hypothèque sur la voie ferrée; il n'aura pas à payer l'impôt des biens de main morte. Il payera l'impôt foncier parce qu'on a là un bien de l'État susceptible de revenu. On ne peut exproprier que les immeubles en vertu de la loi du 3 Mai 1841; donc on ne saurait procéder ainsi pour les actions de jouissance des canaux de navigation; il faudra une loi pour racheter ces actions. Le concessionnaire n'a pas un monopole; l'État a le droit de concéder une ligne concurrente ou parallèle, sans qu'il y ait lieu à une indemnité, à moins de stipulations contraires dans le cahier des charges, ce qui n'a pas lieu pour les chemins de fer. L'État a le droit de prononcer la déchéance du concessionnaire quand il ne remplit pas ses engagements; dans ce cas il y a lieu à une readjudication. Si elle ne réussit pas, la ligne est mise sous séquestre. L'État se réserve la faculté de rachat, mais il déclare qu'il n'en usera qu'au bout d'un certain temps, 15 ans en général. A la fin de la concession ou au moment du rachat, l'État paye à la Compagnie le prix du matériel et des matériaux approvisionnés pour une durée maximum de 6 mois; il déduit sur ce prix ce qui peut lui être dû pour ses avances. Les contestations entre l'État et les Compagnies sont de la compétence des Conseils de préfecture des départements où les Compagnies ont leur principal établissement; c'est pour cela que pour les grandes Compagnies la compétence appartient au Conseil de préfecture de la Seine.

Quant aux rapports avec les particuliers, on va devant les tribunaux judiciaires. A ce propos remarquons que c'est le concessionnaire qui doit payer les indemnités d'expropriation ; il est substitué à la puissance publique dans l'exercice du droit d'expropriation. L'Etat prescrit aux Compagnies de nombreuses mesures de police dans l'intérêt du public ; ~~[illegible]~~ l'exécution de ces mesures est contrôlée par des agents du Gouvernement nommés commissaires de surveillance. Il y a aussi un contrôle financier exercé par les inspecteurs des finances et par des commissions de comptabilité, composées en partie de membres des deux Chambres, qui examinent les comptes des Compagnies. Il y a un contrôle technique exercé par les ingénieurs des Mines qui surveillent particulièrement les machines à vapeur et la marche des trains, et par les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui surveillent la construction et l'entretien de la voie et des ouvrages d'art surtout.

Les contraventions sont constatées par plusieurs de ces agents et par d'autres assermentés ; leurs procès verbaux ne sont soumis à l'affirmation que pour les agents inférieurs ; ils doivent être enregistrés dans un certain délai. Les chemins de fer font partie de la grande voirie ; les contraventions sont donc poursuivies devant le Conseil de préfecture, mais seulement par le préfet. Le concessionnaire n'aurait pas ce droit ; tout au plus aurait-il le droit d'intervenir au cours de la poursuite pour demander des dommages-intérêts.

A côté des compagnies d'intérêt général il y a les compagnies d'intérêt local dont la législation vient d'être remaniée par la loi du 11 juin 1880. Ce sont des voies construites avec économie, à cause de leur faible rapport. L'Etat intervient pour déclarer l'utilité publique de ces chemins, leur promettre dans certains cas une subvention qui ne peut dépasser celle du département ou de la commune intéressés, et en tout cas une somme de 2000f (?), stipule en revanche un partage des bénéfices quand le revenu kilométrique dépassera une certaine limite, adoucit dans un but d'économie certaines stipulations de la loi de 1845 sur les barrières, etc..

Il reste à parler des canaux de navigation. Quelques uns avaient fait l'objet de concessions perpétuelles, d'autres de concessions temporaires. Plusieurs datent de l'ancien régime, beaucoup ont été construits à partir de la Restauration. En 1860 lors des traités de commerce, il fallait donner à l'industrie nationale les moyens de lutter contre les produits similaires étrangers, et par suite abaisser le prix des transports; mais le gouvernement n'était pas maître des tarifs aux mains des concessionnaires. Plusieurs lois rachetèrent donc les concessions de canaux. Au mois de Décembre 1879, sur l'initiative d'un député, les Chambres ont voté la suppression des droits de navigation. C'était un impôt payé par tonne et par kilomètre; il y avait 2 classes de marchandises: plus ou moins encombrantes. Le tarif était de 0,001 ou 0,002 par tonne et par kilomètre. Ils rapportaient

[illegible] au Trésor. On espère arriver ainsi à forcer les compagnies de chemins de fer à abaisser leurs tarifs ; on se trompe en effet beaucoup quand on croit que la batellerie n'a pas d'importance. Dans un rapport remarquable Mr Krantz a montré quelle concurrence sérieuse les canaux de navigation faisaient aux transports par chemins de fer.

Le développement des canaux de navigation entre pour une grande partie dans le plan de Mr de Freycinet

Quelle a été la conséquence de cette intervention à la fois discrète et active de l'État dans le régime des chemins de fer ? La France est dotée d'un réseau admirablement construit, conçu et exécuté suivant des vues d'ensemble ; la prospérité financière des compagnies a développé peu à peu l'esprit d'entreprise et l'initiative des particuliers et a produit de féconds résultats.

A. Cathala

suffirait pour montrer que cette importante considération n'a pas échappé au Gouvernement allemand. Pour atténuer ce vice capital du réseau français, on peut compter sur le développement des voies transversales. Il convient de rappeler ici l'extension de la compétence de la Commission mixte des travaux publics à l'examen de tous les projets de chemins de fer à construire dans le pays; à cet effet les plans et avant-projets sont toujours communiqués au Ministre de la Guerre qui doit déclarer s'ils intéressent la défense du pays. Sur sa déclaration, le plan est soumis à l'examen de la Commission mixte qui fait telles réserves qu'elle juge convenables.

La loi de 1842 décide ensuite le système de construction et d'exploitation à suivre. L'Etat fera les travaux dits d'infrastructure; il construira les remblais, creusera les déblais, construira les gares. Quant à la Compagnie concessionnaire, elle aura à faire les superstructure, à poser les rails, à fournir le sable ou ballast, et alors elle exploitera. La loi de 1842 produisit vite ses fruits; les chemins de fer se développèrent. Signalons en passant la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer qui montre bien la sollicitude du Gouvernement pour sauvegarder les intérêts du public et fixer les obligations réciproques des Compagnies à son endroit. En 1848 une crise survient; le Gouvernement est obligé de prononcer la déchéance de la Compagnie de Paris Lyon. Grâce au Sénatus Consulte de 1852 réservant à des décrets

de l'Empereur le soin de déclarer l'utilité publique des grands travaux, de nouvelles voies se construisirent. Une crise financière d'une intensité redoutable éclate en 1857 : après la crise de 1848 les Compagnies nombreuses à cette époque avaient fusionné ; on ne comptait plus que cinq grandes compagnies ~~[illegible]~~ exploitant à peu près tout le réseau. On avait construit les lignes principales, les lignes les plus productives ; restait à mettre en exploitation les lignes secondaires, moins productives. Les Compagnies s'étaient engagées à les construire. Quand vint la crise de 1857, elles demandèrent à être déliées de leurs engagements.

A la suite de transactions mutuelles, on en vint aux célèbres conventions de 1859 qui sont l'origine du système dit de la garantie d'intérêts. Le réseau est divisé en deux parties : l'ancien composé des lignes les plus productives, et le nouveau dont on veut hâter le développement. Le revenu de l'ancien réseau n'est pas garanti ; mais on stipule en ~~[illegible]~~ faveur de l'ancien réseau un revenu minimum dit revenu réservé. Le revenu est fixé à ~~[illegible]~~ raison de 5 f,75 p% comprenant la rémunération du capital de premier établissement du capital actions, l'intérêt et l'amortissement du capital obligations. Quant au nouveau réseau, l'État lui garantit un revenu de 4,65 p% intérêt et amortissement compris. Mais les obligataires de ce nouveau réseau ne vont pas se contenter de ces 4,65 ; il reste à leur fournir cette différence de 1 f,10 = 5,75 − 4,65. Or la

Composition de fin d'année
professeur M. de Foville

18.

Travail très satisfaisant. M. Cathala a su condenser dans de très bonnes proportions un sujet dont l'ampleur constituait une sérieuse difficulté. La composition indique qu'il voit clair dans les questions budgétaires et les quelques erreurs de détail que j'ai dû signaler n'altèrent pas le mérite général de son exposé.
A. de Foville

M. Cathala

Exposer les principales améliorations introduites depuis un demi siècle dans notre législation budgétaire, et indiquer celles qui paraîtraient encor désirables.

La déclaration des droits de l'homme de 1789 porte que nul impot ne peut être levé ~~?~~ sans avoir été consenti par le contribuable. Il restait à faire passer cette maxime dans le domaine des faits. Si on étudie la législation budgétaire depuis un demi siècle surtout, on voit que les améliorations successives dont elle a été l'objet, sont l'indice le plus certain des idées et des principes politiques de chaque régime. Il faut prendre cette étude au commencement de la Restauration et la poursuivre jusqu'à nos jours, pour se rendre compte des progrès accomplis et ~~se rendre compt~~ mesurer le chemin qu'il reste à parcourir.

Depuis 1815 le budget ~~est~~ a été toujours voté par le Corps législatif. A ce moment il était présenté par Ministères; mais la pratique sincère du régime parlementaire amena les Ministres à fournir en même temps aux Chambres la subdivision des crédits votés dans chaque Ministère; c'était là un engagement moral pris par le Ministre. La loi de finances de 1818 introduisit le vote par sections, c'est-à-dire par grandes divisions, de 5 à 10 au commencement dans chaque Ministère. Le nombre des sections était indéterminé, et par suite on pouvait l'augmenter; c'est ce qui arriva. Du reste à cette époque le droit d'amendement était pratiqué de la façon la plus

larges; on demandait au Ministre une réduction sur une section; il fallait la justifier, et on amenait ainsi le Ministre à fournir des explications sur tel ou tel crédit de cette section.

*Quand?

Un pas en avant fut fait, * ce fut le vote par chapitres; le chapitre est la subdivision de la section. Le nombre des chapitres n'était pas fixé et il en fut s'accrut d'année en année pendant toute la durée du règne de Louis-Philippe. Au lendemain du coup d'Etat de 1851, on revint au vote du budget par Ministères; les crédits ainsi votés étaient sous-répartis par ~~les soins du Conseil d'Etat~~ sur la proposition des Ministres. Peu à peu on revint au vote par sections et par chapitres; mais les deux ~~Sénatus consultes~~ qui rendirent successivement ces deux droits au Corps législatif, avaient soin de fixer à l'avance quel serait le nombre de ces subdivisions. ‡

** par décret rendu en Conseil d'Etat

*** quand?

Depuis 1870 le vote par chapitres a été largement pratiqué; le nombre des chapitres augmente tous les ans; actuellement il est de 400 environ. ~~Aujourd'hui~~ le budget présente en même temps, à titre de renseignements, quel sera le partage ultérieur des crédits entre les différents articles d'un même chapitre. Le droit d'amendement amène du reste les Ministres à fournir les explications les plus minutieuses sur l'emploi des crédits votés.

Cette subdivision n'est pas une innovation récente.

Le budget est voté d'avance; mais il peut arriver que le crédit voté pour un service prévu soit insuffisant, ou qu'il y ait lieu de faire face aux dépenses d'un service nouveau, non prévu au budget; il y a lieu alors à crédit supplémentaire ou à crédit extraordinaire. Le

En 1879 surtout.

loi de finance de 1837 définissait ces deux natures de crédits; la définition a été reprise et reproduite dans des termes presque identiques en 1871. Sous Louis Philippe, le ~~[illegible]~~ pouvoir exécutif avait la faculté d'ouvrir ces crédits pendant la prorogation des Chambres; mais il devait à la plus prochaine session demander et obtenir l'assentiment du corps législatif.

Depuis 1870 les droits du pouvoir exécutif en cette matière ont été réduits. Chaque année la loi de finances indique les services sur lesquels le chef de l'Etat aura le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires en l'absence des Chambres; c'est une énumération limitative. Tous les mois il est présenté aux Chambres un tableau des crédits votés dans le mois; mais cela ne suffit pas aux députés pour se rendre compte de la brèche qu'ils font ainsi aux finances publiques. Tous ces crédits successifs, dont chacun n'a qu'une faible valeur, finissent par rompre l'équilibre budgétaire. Il serait désirable qu'il s'opérât à ce sujet dans les mœurs parlementaires une véritable réforme. La mission des députés est de défendre le plus possible la bourse des contribuables et non de pousser le gouvernement à la dépense.

Sous l'Empire les Ministres avaient la faculté de virement; ils en usaient, et échappaient ainsi au contrôle parlementaire. Mr Fould eut l'idée de présenter un budget rectificatif dans les premiers mois de l'exercice, alors qu'on connaissait le résultat des recettes de l'année précédente. Il n'y a plus aujourd'hui ni virement, ni budget rectificatif. Ceci se rattache à la question de la durée de l'exercice et des différents modes d'établir les chiffres inscrits au budget.

Erreur { Au commencement de la Restauration l'exercice était de deux ans ; dès 1818 il fut d'un an. Depuis on a seulement modifié l'époque de la clôture de l'exercice. Sans doute on ne rattachera à un exercice que les faits de recettes et de dépenses qui se sont produits du 1er au 31 Décembre de l'année ; mais au 1er janvier les droits acquis au Trésor pendant l'année précédente ont été constatés ; il y a des restes à recouvrer. Pour la dépense il faut la constater, la liquider et l'ordonnancer. En outre certains services du matériel ont pu éprouver des retards ; il faut les achever. Des mois complémentaires sont accordés dans ces différents buts, et la clôture définitive de l'exercice a lieu au 31 juillet de l'année suivante ; et le mois d'Août est donné pour terminer les opérations de trésorerie.* Doit-on diminuer ou augmenter la durée ~~aux~~ d'un an ? La diminuer serait sans utilité au point de vue du contrôle et entraînerait une impossibilité matérielle résultant de ce que la longueur des mois est variable ; on le constate facilement en divisant l'année en 2 périodes de 6 mois. L'augmenter serait grave ; d'autant plus que pour avoir le même nombre de jours dans chaque exercice il faudrait prendre un nombre d'années ; un budget de deux ans diminuerait le contrôle parlementaire. L'exercice commence au 1er janvier ; est-ce une bonne date ? Pour se rendre compte, il faut d'abord voir comment sont établis les chiffres inscrits au budget. Pour les dépenses, c'est très simple. Pour les recettes il y a 2 méthodes. En France le Ministre des finances apporte à la Chambre des députés le budget de 1881 par exemple dans les

* C'est donc au 31 Août et non au 31 Jet que l'exercice est defᵗ clos.

premiers jours de 1880. Il ne connait donc pas les recettes de cette année 1880. Tout au plus pourrait-il connaître celles de 1879 qui vient à peine de se terminer ; mais il a dû préparer ce budget, l'étudier avant de le présenter à la Chambre, de sorte qu'il peut arriver qu'il ne connaisse que les recettes de 1878. Or par suite du développement de la richesse publique et de la population quand elle croît, le rendement des impôts augmente constamment d'année en année. A l'aide d'un calcul très simple on peut arriver à déterminer la raison de cette progression et, sans risque de trop se tromper, on pourrait inscrire au budget des recettes de 1881 les chiffres de recettes probables pendant cette année, on le fait en Angleterre et on a ainsi des budgets plus exacts. En France on inscrit le dernier chiffre constaté, qui n'est pas le chiffre probable, qui en général sera considérablement dépassé et fournira un excédant pour les crédits extraordinaires. Le système français épargne donc les surprises désagréables résultant d'une baisse accidentelle dans le rendement des impôts. Dans l'état actuel des mœurs parlementaires, avec des députés poussant à la dépense au lieu de prêcher l'économie, il vaut peut-être mieux conserver le système en vigueur.

C'est sur les résultats de 1879 et non de 1878 que sont basées les évalons de recettes pour 1881.

Mais si l'exercice, au lieu de commencer le 1er janvier, commençait au 1er avril ou au 1er juillet, comme en Angleterre ou en Amérique, il serait possible de faire voter le budget dans les premiers mois de l'année. Les députés placés plus près du commencement de l'exercice, seraient ~~mieux placés~~ plus instruits par des renseignements récents

et le budget se rapprocherait davantage de la réalité. Cela coïnciderait d'ailleurs avec l'époque des vacances parlementaires qui ont lieu en hiver. Il suffirait pour faire adopter cette mesure, de avoir un budget intermédiaire de 18 ou 15 mois, ou mieux de 6 mois, pour calmer les susceptibilités parlementaires.

On a vu comment étaient calculés les chiffres de recettes inscrits au budget. Est-ce la recette nette ou la recette brute qu'on inscrit ? Quand l'État perçoit un impôt, il a des frais de perception qui s'élèvent à 4 ou 5 % quelquefois davantage, de la recette perçue. La France a trouvé au budget des recettes les chiffres de recettes brutes ; quant aux frais de perception on les inscrit au budget des dépenses, mais on ne rapproche pas les 2 chiffres. Une réforme serait désirable dans ce sens : elle rendrait plus efficace le contrôle parlementaire, fournirait des renseignements précieux sur la productivité des impôts.

Quand on examine le budget des dépenses, on voit qu'une partie des dépenses, notamment la dette consolidée et certains traitements, s'impose tous les ans au vote du législateur. Aujourd'hui le budget français est de près de 2 milliards 800 millions ; une grande partie est consacrée au payement de la dette. Il semble qu'on pourrait faire de cette partie du budget un ensemble à part, le soustraire à l'examen inutile des législateurs dont elle absorbe le temps. C'est ce qu'on a fait en Angleterre pour le consolidated fonds. (Consolidated Fund)

Depuis quand ?

Le budget est divisé × en budget ordinaire et budget extraordinaire ; il y a une tendance à rejeter sur ce dernier budget des dépenses

qui se représenteront tous les ans. On pourrait revenir à la pratique des budgets rectificatifs en cours d'exercice ; c'est du reste ce qui se fait dans le budget départemental.

On a vu les progrès accomplis par la législation budgétaire dans le but de sauvegarder le contrôle parlementaire. On a peut-être trop exagéré la portée de ce contrôle et on en est arrivé à faire disparaître le Ministre derrière la Commission du budget. On a dit que celui qui tenait les cordons de la bourse, était le maître. Il reste à savoir si le devoir du maître est de serrer par trop les cordons de la bourse. Vouloir l'économie est bien ; la réaliser est préférable. Quand ils préparent leur projet de budget, les Ministres savent qu'on leur discutera certains chapitres avec acharnement ; ils sont déjà gênés par cette division si minutieuse en chapitres. Il en résulte qu'ils enflent certaines dépenses pour ne pas se trouver à court au milieu de l'exercice. Sous l'influence de ce contrôle, le budget finit par se régler à peine, et sans que beaucoup de services soient suffisamment dotés ; il en résulte que les Ministres viennent en cours d'exercice demander aux Chambres une foule de crédits supplémentaires qu'on vote les uns à la suite des autres sans se douter de leur importance ; on a voulu trop contrôler avant, et on finit par ne pouvoir plus contrôler du tout.

Le budget une fois clos, il y a lieu à le régler. Pendant la durée de l'exercice, les comptables ont été soumis à un double contrôle de la part de l'administration centrale et par les inspecteurs des finances. Tous les

mois les comptables principaux envoient leurs pièces de comptabilité à la direction générale de la comptabilité au Ministère des finances; on les range par classe de comptables, afin de préparer le contrôle judiciaire de la Cour des Comptes. Cette Cour juge les comptables; quant aux Ministres, ils échappent à sa juridiction. Elle se borne en présence d'une irrégularité constatée à la signaler dans un rapport au Ministre; ~~sans~~ le Ministre répond, quand il le peut, à ces sortes de remontrances. Les Ministres ne sont soumis qu'au seul contrôle parlementaire. La loi a édicté des délais dans lesquels devaient être réglés les budgets. Actuellement les Chambres n'ont pas réglé le budget de 1870.

Depuis 1830 on s'est beaucoup occupé de mettre l'ordre dans les finances. A cette époque les arriérés du Trésor étaient considérables; les budgets se soldaient par des déficits. La loi de finances de 1831 établit la déchéance quinquennale au profit de l'État contre ses créanciers; au bout de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice où ~~cette~~ la créance a pris naissance, le créancier doit ~~se~~ être présenté au guichet du Trésor, sinon son droit est éteint, à moins qu'il n'y ait faute du Trésor*. A la fin de l'exercice auquel appartient la dépense, le Ministre n'a plus le crédit pour payer; il y a inscrits aux budgets pour mémoire deux chapitres des exercices clos et des exercices périmés. Il n'y a pas de chiffres inscrits en regard, et quand le Ministre sera sollicité par le créancier, il devra se faire ouvrir pour le payer un crédit supplémentaire: ce nouveau crédit ne

*ou consentement du ministre

sera ouvert que pour un an ; passé ce délai, le Ministre devrait demander un nouveau crédit. On conçoit l'excellent effet de la déchéance quinquennale sur les finances publiques ; cela permet d'y mettre de l'ordre et de la clarté.

Les impôts ne rentrent pas d'une façon régulière ; les faits à raison desquels l'impôt est perçu ne se reproduisent pas en égal nombre dans chacun des mois de l'exercice. Il faut cependant pourvoir aux différents services publics ; c'est là le principal rôle de la dette flottante. Le Ministre des finances est autorisé à émettre tous les ans un certain nombre de bons du trésor, actuellement 400 millions, remboursables dans un délai de 3 mois, 6 mois ou un an, et portant un très faible intérêt ; ces bons sont recherchés des capitalistes qui ont beaucoup de fonds disponibles. La dette flottante sert aussi à couvrir les déficits du trésor, les découverts en fin d'exercice ; il faut espérer que ces découverts disparaîtront bientôt d'une façon définitive. Quand la dette flottante est trop lourde, on la consolide. Ce serait sortir du cadre de cette étude que signaler les diverses façons dont on peut diminuer ou éteindre la dette consolidée.

En résumé la législation budgétaire a été s'améliorant d'une façon continue jusqu'à l'Empire où un brusque saut est fait en arrière ; bientôt la marche en avant est reprise. Il reste beaucoup d'améliorations à faire ; elles ont été successivement signalées. On peut dire qu'elles ont été faites à un point de vue trop exclusif : on a voulu arriver au contrôle parlementaire le plus

efficace, et on a quelquefois dépassé le but. Il aurait peut-être mieux valu se préoccuper davantage de ménager la bourse des contribuables. On a empêché les détournements de fonds plutôt qu'on n'a économisé sur les dépenses inutiles. Quand on compare la marche croissante du budget et la progression de la richesse publique, on voit qu'elles ont été de pair. Cela prouve seulement que les charges sont les mêmes; mais il faudrait savoir si cela n'a pas diminué le développement de la richesse, par suite le rendement des impôts aux mêmes moments, et augmenté les charges qui pèsent réellement sur le pays. Au point de vue politique un budget trop élevé est un danger; il faut sans doute une bonne politique pour avoir de bonnes finances; il faut aussi avoir de bonnes finances pour faire une bonne politique.

G. Cathala

Composition bonne.

Les détails, sur l'administration des octrois, sont exacts, mais le sujet aurait gagné à être traité d'une manière plus générale : on aurait pu insister davantage sur le caractère économique des octrois et surtout sur la partie historique de la question qui a été très écourtée.

Note : 16.

Des octrois

Quand on étudie le budget communal, on rencontre au nombre des taxes locales dans les communes les plus importantes les octrois. Les octrois existaient déjà sous l'Ancien Régime, le Roi en percevait même une partie à son profit. Au lendemain de la Révolution, sous l'influence des idées de l'école des Physiocrates qui voyaient que la seule source de revenus était la terre, les impôts indirects furent supprimés; les octrois subirent le sort commun. Mais on ne tarda pas à se convaincre que les impôts directs seraient insuffisants à combler le déficit des finances générales et locales, déficit qui augmentait de jour en jour. Aussi les octrois supprimés par la loi du 19-25 Février 1791 furent rétablis sous le Directoire par la loi du 9 Germinal an V. C'était une loi de principes, elle fut appliquée et développée par la loi du 11 Frimaire an VII. A partir de cette date, de nombreuses lois vinrent successivement développer et modifier sur les points les plus essentiels la législation sur les octrois. Sans entrer dans le détail de ces modifications successives qui n'ont plus aujourd'hui qu'un intérêt historique, il faut voir tout d'abord comment un octroi est établi dans une ville.

L'initiative en la matière appartient au Conseil municipal de la Commune intéressée. C'est lui qui vote

l'établissement des taxes d'octroi et qui fait le règlement relatif à ~~sa~~ exécution de la même. Il convient tout d'abord de remarquer qu'il existe un tarif général fait dans la forme des règlements d'administration publique après avis des conseils généraux; c'est le décret du 12 février 1870. Le tarif général énumère les matières que les conseils ~~généraux~~ municipaux sont libres d'imposer et détermine le maximum de la taxe à percevoir sur chacune d'elles. C'est dans ces limites que le conseil municipal délibère; le résultat de cette délibération est envoyé au Conseil d'Etat qui autorise s'il y a lieu la taxe et le règlement annexé.

Supposons donc l'octroi autorisé; cette autorisation a été demandée et accordée sous certaines modalités, par exemple pour un nombre d'années limité. Toutes les fois qu'une modification sera demandée à l'ordre de choses établi, il y aura lieu de faire intervenir le Conseil Général du département. L'initiative est encore laissée au Conseil Municipal; la loi du 24 juillet 1867 porte qu'il sera appelé à délibérer: 1° sur les modifications aux règlements ou aux périmètres existants, 2° sur l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local, 3° sur l'établissement ou le renouvellement d'une taxe sur des objets non compris dans le tarif général, 4° sur l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant

le maximum fixé par le tarif général; il délibère encore en vertu de l'article 9 sur 1° la suppression ou la diminution des taxes d'octroi, 2° la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus, 3° l'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pour cinq ans au plus, dans les limites des maximum fixés par le tarif général. Pour les premières de ces délibérations, elles sont soumises aux Conseils Général qui a à cet égard un pouvoir de décision propre indiqué dans l'article 48 de la loi du 10 Août 1871; la décision peut seulement être annulée dans un délai de trois mois pour violation de la loi, excès de pouvoir ou simplement inopportunité. Le Conseil Général statue encore définitivement sur les délibérations des Conseils municipaux ayant pour but la prorogation des taxes ~~d'octroi~~ additionnelles d'octroi existantes, ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime dans les limites des maximum du tarif général, mais ce sont là des délibéra-tions de l'article 46 de la loi du 10 Août 1871; le ~~préfet~~ préfet peut dans les 20 jours de la clôture de la session en demander l'annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi.+ Quant aux délibérations de l'article 9 de la loi du 24 juillet 1867, moyennant l'accord du Maire et du Conseil Municipal, elles sont exécutoires sauf le droit d'annulation réservé à l'Administration; ce

rappeler les modifications que la loi de 1871 a fait subir, en cette matière, à la loi de 1867

on resserre le mot de : décision propre au pouvoir de l'art. 46 et de la loi de 1871

pas annulée mais exécution suspendue pour un motif quelconque par décret motivé.

+ Ce droit d'annulation est un droit ultérieur (différence avec le droit de l'art. 48).

cas de désaccord, il faut une approbation formelle de l'autorité supérieure.

On voit combien est grand le pouvoir accordé aux Conseils Généraux en matière d'octroi; l'Administration centrale n'a que rarement à intervenir. Si on examine le tarif général et la jurisprudence du Conseil d'État quand il a eu à autoriser les taxes d'octroi, on voit que l'octroi est une taxe sur la consommation locale; elle ne doit donc pas atteindre les objets qui ne font que traverser le lieu sujet ou qui viennent subir une transformation de l'industrie locale pour être ensuite réexportés. Du reste il est loisible aux intéressés de provoquer l'annulation des délibérations du Conseil municipal ou même du Conseil Général, en appelant par la voie administrative la vigilance du préfet sur les dangers prétendus à l'établissement d'un octroi. La voie contentieuse est également ouverte aux intéressés; mais la commune ne peut se plaindre du refus du Gouvernement d'autoriser l'établissement d'un octroi; il y a là un acte qui rentre dans le pouvoir discrétionnaire. On reconnaîtrait recevable, si elle soutenait que les formes essentielles n'ont pas été observées. Les simples particuliers doivent-ils être considérés comme intéressés? En général non; les habitants d'une commune sont légalement représentés par le Conseil Municipal. Leur

(~~[illegible]~~)

(Les pouvoirs étendus aux généraux sont un vestige ... du système qui attribuait la tutelle des communes aux conseils généraux)

(surtout en cas d'excès de pouvoir, et pas pour le contentieux de la légalité des taxes, qui est judiciaire)

(~~[illegible]~~

L'admission du recours, même dans ce cas, pourrait souffrir des doutes (Id.) [illegible] ~~1866~~ 15 mai 1869, (Cons. de Préfecture Sarthe)

recours ne serait recevable que dans le cas où le Conseil municipal n'aurait pas été consulté. Cette circonstance ne pourrait se présenter que dans le cas où une ville viendrait décider l'adjonction dans son périmètre d'octroi de la commune, sans qu'on ait demandé l'avis du Conseil Municipal.

Relativement aux boissons, on sait que dans les villes de 4000 âmes et au dessus il est payé au profit du Trésor un droit d'entrée. On conçoit qu'une taxe d'octroi trop élevée aurait pour effet de diminuer les recettes perçues au profit du Trésor. Déjà la loi du 28 Avril 1816 avait établi une proportion nécessaire entre les droits perçus au profit de la commune et de l'État sur les boissons. Cette proportion modifiée dans sa quotité par des lois successives, a été ainsi fixée par la loi du 31 Décembre 1873 : les taxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés et hydromels ne peuvent excéder de plus de un tiers les droits d'entrée perçus par le Trésor public. Bien entendu, le législateur est toujours maître de s'écarter de cette règle et d'autoriser une exception qu'il juge convenable.

Voyons les règles principales relatives à l'administration des octrois. Les Conseils municipaux ont une entière liberté dans le choix du mode de perception de l'octroi. Ils peuvent ainsi recourir à la régie simple, à la régie intéressée, à

la ferme, d'un abonnement avec la régie des contributions indirectes. Dans la régie simple c'est le Maire qui administre directement au profit de la commune; elle perçoit directement les revenus de l'octroi, paye les frais de premier établissement et d'exploitation, rémunère les employés. Dans la régie intéressée, l'action immédiate du Maire cesse; c'est un particulier qui administre l'octroi; il reçoit de la commune une subvention et s'engage à partager dans une certaine proportion les bénéfices avec elle; il a tant pour cent sur la recette encaissée, déduction faite des frais de l'exploitation. La ferme, c'est la mise à bail, l'adjudication aux enchères publiques; le fermier lié par son cahier des charges qui est la loi des parties, perçoit et administre l'octroi à ses risques et périls; il est surveillé par le Maire et même par le préfet; en cas de manquements graves aux clauses du cahier des charges, il peut être écarté, et dans ce cas une nouvelle adjudication a lieu à sa folle enchère. L'abonnement avec la régie des contributions indirectes se fait de gré à gré et ne devient définitive qu'après l'approbation du Ministre des finances. Dans tous les cas le Maire a un droit de surveillance très étendu.

La perception de l'octroi s'opère donc par les soins des agents du Maire, des préposés du fermier ou des contributions indirectes. Il peut y avoir des fraudes. Les préposés sont autorisés

un peu trop de détails de fait : insister sur la partie doctrinale qui touche au droit administratif

à faire des perquisitions dans les voitures et charrettes et au besoin à suivre lesdites voitures dans l'intérieur de la ville. Pour les particuliers, on ne peut faire de perquisitions sur leurs personnes; si le préposé de l'octroi soupçonne la fraude, il conduira le particulier devant un officier de police ou devant le Maire qui autorisera la perquisition, s'il la juge convenable. L'octroi est un impôt indirect; les contraventions en matière d'octroi sont donc de la compétence judiciaire. Les contrevenants sont passibles de la confiscation des marchandises introduites en fraude, d'une amende qui peut aller dans certains cas jusqu'à 1000 f et même d'un emprisonnement de 6 mois de prison; ces peines rigoureuses ont dû être établies pour empêcher la fraude que des peines plus légères antérieurement établies avaient été insuffisantes à arrêter.

Le Maire a le droit de transiger même après le prononcé de la condamnation. Mais si la régie des contributions indirectes est intéressée dans l'affaire, c'est à elle seule qu'est réservé le droit de transaction; alors le droit du Maire disparaît. Quelle est la procédure en matière d'octroi? Les contraventions sont jugées par le tribunal correctionnel; quant aux contestations sur l'application du tarif, elles sont du ressort des juges de paix; il faut avoir soin de consigner préalablement le droit exigé pour être entendu par le

juge de paix.
toutes les marchandises introduites dans le lieu sujet n'auront pas à acquitter le droit d'octroi. Quant aux matières qui ne font que traverser la commune, le conducteur consigne à l'entrée ou donne un cautionnement s'il fait une déclaration de passe debout et on lui restitue à la sortie la somme versée. Si les marchandises doivent séjourner quelques jours dans la ville, il y a lieu à une déclaration de transit. Le séjour peut même se prolonger indéfiniment si la marchandise est en entrepôt réel ou fictif. Un négociant ne sait encore où il vendra sa marchandise; il a la faculté de la mettre dans un magasin public sous les clefs de la Régie, c'est l'entrepôt réel, ou de la garder chez lui, quitte à la représenter à toute visite des agents, c'est l'entrepôt fictif ou à domicile. Il n'acquittera les droits que s'il vend sa marchandise dans l'intérieur du lieu sujet. Le droit de visite des agents est l'exercice; y sont sujets encore ceux qui, dans l'intérieur du périmètre de l'octroi, récoltent, préparent ou fabriquent des matières assujetties au payement des droits. Ils sont tenus d'en faire déclaration et d'acquitter les droits.
Il peut s'élever des difficultés entre les communes et les régisseurs intéressés; elles sont réglées par le préfet en conseil de préfecture sauf recours au Conseil d'État. De même entre les communes et leurs fermiers; quand les contestations

portent sur le sens des clauses des baux, elles sont du ressort de la compétence administrative ; dans d'autres cas, ce sont les tribunaux qui prononcent. On conçoit qu'il y a là deux domaines insuffisamment déterminés et que les deux juridictions soient souvent exposées à empiéter l'une sur l'autre.

Il faut signaler un point particulier à la ville de Paris ; ce sont les agents de la ville qui perçoivent les droits d'entrée au profit du trésor, contrairement à ce qui a lieu en général.

Une école de publicistes demande la suppression des octrois ; sans entrer à ce sujet dans une longue discussion, il convient de signaler quelles sont les difficultés que rencontrerait cette mesure. On cite l'exemple d'un pays voisin, la Belgique qui a voté la suppression des octrois ; on ne voit pas que cette mesure ait réussi et ait amené une amélioration quelconque dans la situation financière des communes de Belgique. De plus il ne faut pas oublier que la Belgique est un pays neutre, qui n'est pas exposé à avoir à payer les fautes politiques ou les malheurs publics, que ce n'est pas un pays producteur de vins, l'une des matières les plus productives pour l'octroi. En France un droit d'entrée sur les vins est perçu au profit de l'Etat et facilite d'une façon singulière la perception d'un droit d'octroi au profit de la commune. On peut faire à l'octroi tous les

reprocher qu'on adresse aux impôts indirects; mais il est juste de reconnaître qu'ils en ont tous les avantages. ~~Au~~ ~~autre~~ Au point de vue politique, ils intéressent directement les citoyens d'une ville à la bonne gestion des ~~cette ville~~ finances de cette ville. L'octroi en outre revêt un caractère particulier d'équité de ce fait qu'il est le prix d'un service directement rendu au contribuable qui le paye. Dans la plupart des villes où l'~~imp~~octroi existe, on voit qu'il a été établi pour subvenir à l'établissement d'écoles ou au développement du bien-être des habitants de la cité. Mais on peut reprocher à l'octroi de faire souvent double emploi avec les impôts perçus au profit du Trésor, de gêner ou de diminuer l'efficacité des améliorations qu'on peut avoir à introduire dans ces impôts, par suite du pouvoir discrétionnaire laissé en matière d'octroi aux conseils locaux.

Les villes à octroi peuvent, par une délibération spéciale, dégrever les faibles loyers de toute contribution mobilière (loi 21 avril 1832, art. 20).

Au point de vue financier, le développement des octrois sans rapport aucun avec l'augmentation des impôts directs, le nombre des centimes additionnels, peut amener des perturbations économiques considérables, ~~établi~~ telles que le renchérissement excessif de certaines denrées et par suite une augmentation dans les salaires. D'un autre côté, ces prix élevés poussent des industries capables de fabriquer des produits similaires au détriment de la

salubrité et de la santé publiques. Les classes pauvres sont appelées ainsi dans les grands centres par l'appât de salaires élevés et supportent en retour les inconvénients d'une mauvaise hygiène. Enfin les octrois sont de véritables petites douanes intérieures et tendent à faire revivre le système protecteur et douanier de l'Ancien Régime. Quand on examine la quotité des taxes d'octroi, on ne tarde pas à se convaincre combien ces reproches deviennent peu fondés, grâce à la sagesse dont a fait preuve le Conseil d'État qui a élaboré le tarif général de 1870.

(Il y a encore des droits très élevés notamment sur les vins; en réalité le droit est arbitraire, il est difficile à régler en pratique)

J. Cathala

Plan bien conçu. — Divisions du sujet bonnes, mais peut-être pas assez accentuées. — Insister sur le caractère provisoire des lois municipales actuelles par rapport au caractère plus définitif de la loi du 10 août 1871. — ~~On pouvait peut être aussi~~ Se pas représenter le projet au Sénat, en tous cas, l'intérêt n'était certes, soit général, soit municipal. — Style bon, quelques expressions, telles que celles de votre, plus politiques qu'adminis-tratives ~~...~~

17

Mr Cuttbala : travail du courant de l'année

Dans quels cas les Conseils Généraux et municipaux peuvent-ils prendre des délibérations exécutoires, sans approbation de l'autorité supérieure ? Indiquer les différences entre les pouvoirs de décision propre de ces deux Assemblées.

La loi du 10 Août 1871 sur les Conseils Généraux prend soin de déterminer la portée, les conséquences des délibérations de ces assemblées sur les matières qui sont soumises à leur examen. Dans la plupart des cas, la loi n'a pas craint de confier à ces gérants naturels des intérêts locaux un pouvoir de décision propre, réservant à l'Administration le droit d'intervenir pour en empêcher l'exécution, si elle la juge préjudiciable aux intérêts du pays. L'exercice de cette sorte de droit de veto est confié au préfet : ce droit du préfet est limité quant à sa durée, son objet, sa sanction et ses conséquences. En étudiant les attributions des assemblées départementales, on voit que le législateur les a classées non d'après leur but, mais d'après l'autorité donnée aux délibérations. A part les avis et les vœux, les avis qui sont une formalité nécessaire, les vœux qui réclament l'intervention du législateur en certaines matières, la décision est abandonnée aux Conseils Généraux. On n'a plus besoin que l'approbation de l'autorité supérieure intervienne pour

(En marge : seulement en cas d'excès de pouvoir ou de violation de la loi)

(En marge : le préfet ne peut que proposer l'annulation ; c'est le décret qui la prononce.)

rendre la délibération exécutoire ; il suffit que dans un certain délai cette autorité n'oppose pas son veto. Si elle garde le silence pendant ce délai, son droit d'improuver cesse, elle n'a plus qu'à laisser faire.
Mais il faut distinguer deux sortes de délibérations exécutoires. L'article 46 de la loi de 1871 porte : le Conseil général statue définitivement sur les objets ci après désignés : suit une longue énumération qui est essentiellement limitative. Une fois la délibération prise, quels sont les droits de l'Administration ? Le préfet a un délai de vingt jours à partir de la clôture de la session, pour en demander l'annulation. Cette demande ne peut être fondée que sur deux motifs : excès de pouvoir ou violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Ce recours, le préfet le notifie aux présidents du Conseil Général et de la Commission départementale. Il faut que dans le délai de deux mois à partir de la notification, l'annulation soit prononcée par un décret rendu en Conseil d'État.
L'article 48 porte : le Conseil général délibère : suit une énumération qui se termine par un etcætera. Donc toute délibération non comprise dans l'article 46 est comprise dans l'article 48. Quels sont les droits de l'administration à leur égard ? Il faut que dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, un décret motivé en suspende

l'exécution. A part ces délibérations des articles 46 et 48, le Conseil Général a à remplir certaines missions qui lui sont confiées par une délégation expresse ou tacite du pouvoir législatif. Alors le Conseil fait oeuvre de législateur. Il n'y a pas de recours contre ses décisions. Mais s'il sort des limites de sa délégation, si par exemple il répartit le contingent entre les communes, il y a là, comme dit l'article 33, une délibération du Conseil relative à un objet qui n'est pas légalement compris dans ses attributions : elle est nulle et de nul effet. La nullité, non plus l'annulation, est prononcée par un décret rendu en Conseil d'Etat.

implicite

des c. directes

Des lois spéciales peuvent confier au Conseil général la gestion de certains intérêts. A moins que le législateur n'ait pris le soin de limiter le droit du Conseil à l'émission d'un avis ou d'un vœu, on se trouvera en présence d'une délibération exécutoire par elle même. La délibération une fois prise, quels seront les pouvoirs de l'Administration? Pourra-t-elle assimiler son objet à ceux des articles 46 et 48? Il faut remarquer que l'article 47 parle « des délibérations par lesquelles les Conseils Généraux statuent définitivement » et ne se reporte en aucune façon à l'énumération de l'article 46. D'autre part, l'article 49 se reporte « aux matières énumérées à l'article précédent », et on sait que cet article précédent, l'article 48 se termine par un etcaetera. Il faudra donc se

reporter aux termes mêmes de la loi. Si une loi spéciale décide que dans certaine matière le Conseil Général « statue définitivement », on se trouvera en présence d'une délibération rentrant dans celles de l'article 46, et par suite les droits du Gouvernement en présence de cette délibération sont contenus dans l'article 47. En cas de doute, quand le législateur aura employé une autre expression que « statuer définitivement », il faudra se reporter à l'énumération de l'article 48; les droits du Gouvernement sont contenus dans l'article 49. Une telle jurisprudence vaut mieux que de créer des analogies qui laissent le champ libre à l'arbitraire. Dans plusieurs circonstances, le Conseil d'État n'a pas hésité à appliquer ainsi strictement la loi qui du reste est conçue dans un esprit très libéral.

Le pouvoir de décision propre du Conseil Général en toute matière, avec la faculté d'improbation pour le Gouvernement, plus ou moins limitée selon les cas, est un des traits distinctifs de la loi du 10 Août 1871. Auparavant beaucoup de délibérations avaient besoin de recevoir force exécutoire de l'autorité supérieure. Le Gouvernement avait tantôt à donner formellement son approbation, tantôt à garder le silence si ce n'est pour improuver. La loi de 1871 a fait disparaître cette différence entre les diverses délibérations des Conseils Généraux; ce qui les distingue aujourd'hui, ce sont seulement les conditions d'exercice de cette faculté d'improbation.

Pour les Conseils municipaux au contraire, le Gouvernement s'est réservé dans plusieurs cas le droit exclusif de donner force exécutoire aux délibérations. Dans d'autres il s'est contenté de garder par devers lui le droit d'annihiler ou de suspendre l'exécution de la décision. La législation dans cette matière se trouve renfermée dans les deux lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867.

L'article 17 de la première de ces lois indique que les Conseils municipaux règlent par leurs délibérations certains objets dont suit l'énumération; ce sont des actes d'administration, qui ne sont pas susceptibles d'engager l'avenir de la Commune. Expédition de la délibération est immédiatement adressée par le Maire au sous préfet qui en délivre récépissé. A partir de la date du récépissé, le préfet a trente jours pour annuler la délibération, soit d'office pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique; soit sur la réclamation de toute partie intéressée. Le préfet peut en outre suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de trente jours.

+ Exact, mais controversé

+ Passé ce délai, le gouvernement n'a plus le droit d'intervenir.

Il faut remarquer l'importance du récépissé délivré par le sous préfet, et l'intervention active du Maire dans cette circonstance. Or le préfet est chargé de veiller à ce que le Maire ne néglige pas de faire aucun des actes qui lui sont prescrits par la loi. Quand le Maire est seulement l'homme du

Le maire n'intervient pas, si ce n'est pas pour transmettre la délibération.

Gouvernement et non l'élu de la commune, il peut y avoir collusion entre lui et le préfet; dans ce cas on a la ressource du secours de toute partie intéressée.

La loi du 24 juillet 1867 a organisé d'une autre façon le mécanisme, les conditions d'exercice du pouvoir d'annulation ou de suspension donné au préfet. L'article 1er porte que les Conseils Municipaux règlent par leurs délibérations les affaires ci-après désignées; suit une énumération essentiellement limitative comme celle de la loi de 1837, mais qui cette fois ne se borne pas à des objets de simple administration. A la fin de cet article on lit: en cas de désaccord entre le Maire et le Conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet. On comprend l'importance de cette disposition quand le Maire est à la nomination du Gouvernement. En réalité il n'y a pas là, à proprement parler, un pouvoir de décision propre. Ce sont des délibérations soumises à l'approbation du Maire; il est vrai que le Maire est obligé de se prononcer immédiatement; mais d'un autre côté il n'est pas tenu de motiver son refus d'approbation. Il n'y a donc pas les garanties essentielles dont on avait pris soin dans la loi de 1837 d'entourer l'exercice du droit du préfet. Après l'approbation du Maire, on retombe dans la ~~même~~ procédure de l'article 18 de la loi de 1837 en ce qui touche la faculté de suspension ou d'annulation laissée aux préfets. En réalité on ne s'est pas fort ému de ce droit énorme

très exact

laissé au Maire. On a cherché à en diminuer l'importance en donnant la nomination des Maires aux Conseils municipaux ou en imposant au Gouvernement le devoir de les prendre parmi les membres de ces mêmes conseils.

La loi de 1867 contient d'autres articles où les délibérations sont réglées de la même façon que dans l'article 1er. La loi d'organisation municipale du 5 Mai 1855 déclare que toute délibération du Conseil municipal sur un objet étranger à ses attributions est nulle de plein droit, que le préfet en conseil de préfecture en déclare la nullité; en cas de réclamation du conseil municipal, il est statué par un décret en Conseil d'Etat. Il est clair que l'Administration a là une arme très utile contre les empiètements possibles des conseils locaux. Cette arme, elle a la faculté d'en user même vis à vis des délibérations où ces conseils ont une sorte de pouvoir propre; en fait elle ne sera guère amenée à en user que dans ces circonstances. Il convient de remarquer que c'est le préfet qui est juge de la question de savoir si un objet rentre bien dans les délibérations exécutoires par elles-mêmes. Il y a là une question de fait quelquefois délicate à apprécier. Sur ces points des difficultés peuvent s'élever; en cas de contestation, on va devant le Conseil d'Etat. C'est une sorte de recours pour excès de pouvoirs ou violation de la loi.

On a vu dans quels cas les délibérations des Conseils Généraux étaient exécutoires par elles-mêmes. On a vu un pouvoir de

décision propre accordé dans certaines circonstances aux Conseils municipaux. Il reste à étudier les différences qui existent dans le mode d'exercice de ce pouvoir accordé à ces deux sortes d'assemblées locales. Tout d'abord, il convient de remarquer que dans l'assemblée départementale se trouve un agent du Gouvernement, le préfet, qui a le droit de prendre la parole quand il le juge convenable. Par suite avant le vote du Conseil, si le préfet estime que la mesure proposée est dangereuse ou inopportune, il peut essayer de s'opposer à ce qu'elle soit prise en considération. En dehors de son autorité personnelle, ses contradicteurs savent le pouvoir dont la loi de

— de provoquer l'annulation

1871 l'investit, pouvoir d'annulation ou de suspension de la décision; l'opposition manifeste du préfet lors de la discussion suffit donc le plus souvent pour faire écarter la proposition. Rien de semblable au Conseil municipal; dans les communes importantes on trouve le Maire qui a reçu l'investiture du Gouvernement. Ailleurs, c'est l'élu du Conseil municipal dont il représente l'esprit et les tendances. Il en résulte que, dans le cours de la délibération, immédiatement avant le vote, personne n'aura l'autorité ni le mandat du Gouvernement de s'opposer à la mesure. Par suite on conçoit que l'Administration soit amenée à exercer son droit de veto plus souvent vis à vis des délibérations exécutoires des conseils municipaux.

Cette différence fondamentale dans leur mode de délibérer des deux assemblées en entraîne une autre. Le Conseil général a pris une délibération exécutoire: le préfet avant le droit d'y assister par lui-

même ou par son délégué. Le président du Conseil Général n'a pas à lui notifier la délibération; c'est au préfet à s'informer. Au contraire la loi du 18 juillet 1837 fait une obligation au Maire d'expédier les délibérations du Conseil municipal au sous préfet, de s'en faire délivrer récépissé; ces formalités sont bien de nature à éveiller, à provoquer l'attention de l'Administration. Quelque peu importante que soit la commune, quelques minimes que soient les intérêts en jeu, le sous préfet est mis au courant par le Maire et pourra agir en connaissance de cause.

Vis à vis des délibérations de l'article 46 de la loi de 1871, le préfet a 30 jours pour en demander l'annulation, 30 jours à partir de la clôture de la session. Vis à vis des délibérations de l'article 17 de la loi de 1837, le délai est de 30 jours; son point de départ, c'est la date du récépissé délivré au Maire par le sous préfet. Dans ce dernier délai, le législateur n'abandonne pas le préfet à sa propre initiative; il donne à toute partie intéressée le droit de s'adresser au préfet pour réclamer l'annulation de la délibération du Conseil municipal. Cette intervention possible des tiers a pour effet de limiter le droit du préfet; sans doute il peut d'office prononcer l'annulation de la délibération, mais seulement pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Dans la loi de 1871 on ne

On avait le recours pour excès de pouvoir au C. d'État

prévus par les réclamations des parties intéressées ; aussi le droit de demander l'annulation est accordé au préfet, même pour excès de pouvoir. Mais l'excès de pouvoir et la violation de la loi sont les deux seuls motifs admis. Ceci est important à cause des délibérations de l'article 48 de la loi de 1871 ; dans un délai de trois mois, le préfet peut demander que l'exécution en soit suspendue. Le législateur se borne à exiger que le décret prononçant cette suspension soit motivé ; mais il ne limite en aucune façon les motifs admissibles.

Les Conseils Généraux occupent dans la hiérarchie administrative une place plus élevée que les Conseils municipaux ; il a été question de leur donner un pouvoir de tutelle sur les communes. Les intérêts en jeu sont souvent beaucoup plus considérables au Conseil Général. A un autre point de vue, le préfet a pu intervenir dans la discussion ; il ne faut pas qu'il soit armé d'un pouvoir trop grand vis à vis de cette délibération à laquelle il s'est opposé. Pour ces raisons, le préfet a seulement à demander l'annulation de la délibération au pouvoir central ; par mesure de convenance et surtout pour leur permettre d'éclairer de leur côté l'administration centrale, les présidents du Conseil Général et de la Commission départementale doivent être informés par le préfet de cette demande en annulation. Si le Gouvernement juge que l'annulation est nécessaire, un décret en Conseil d'État intervient.

Il doit être rendu dans les deux mois de la notification du pourvoi du préfet. Il s'agit des délibérations de l'article 46; quant à celles de l'article 48, la législation ne parle que du seul délai de trois mois à partir de la clôture de la session; un simple décret suffit pourvu qu'il soit motivé.

Vis à vis des délibérations des Conseils municipaux, le préfet a un pouvoir beaucoup plus étendu que vis à vis des délibérations des Conseils généraux; il n'est pas à craindre qu'il en abuse. C'est le préfet qui prononce l'annulation dans un premier délai de trente jours; un second délai de trente jours lui est accordé, où il a la faculté de suspension.

Il convient enfin de rappeler la nécessité de l'accord du Maire et du Conseil municipal dans la loi du 24 juillet 1867 pour qu'il y ait ~~lieu~~ une délibération exécutoire. Quand les Maires étaient à la nomination du gouvernement libre de les choisir en dehors des Conseils Municipaux, c'était là une disposition importante de la loi qui en fait enlevait à ces conseils la faculté qu'elle avait d'abord paru vouloir leur concéder, et qui rendait dans la plupart des cas à peu près inutile le pouvoir d'annulation et de suspension du préfet.

appréciation en fait absolue en ce qui concerne les affaires d'ordre purement administratif, et non politique, par laquelle la décentralisation était effectuée.

Mais ce qui différencie le plus les ~~délibération~~ pouvoirs des deux assemblées communale et départementale, c'est dans les lois de 1837 et de 1867 le petit nombre des délibérations

exécutoires par elles-mêmes, et au contraire dans la loi de 1871 la généralité, énoncée d'une façon si nette dans l'article 48.
On pourrait sans grand inconvénient étendre beaucoup plus les pouvoirs propres des conseils municipaux; cependant la réforme serait plus apparente que réelle, si on veut bien se souvenir que c'est en somme toujours le préfet qui prononce soit pour approuver, soit pour suspendre, soit pour annuler.
Telles sont les différences fondamentales entre les pouvoirs propres des conseils généraux et municipaux; elles sont, on le voit, aussi nombreuses qu'importantes et tiennent presque toujours à la différence de fonctionnement de ces deux Assemblées.

J. Cathala

Examens du 26 Juin 1880.

Matière de l'épreuve.
Allemand

Nom de l'Examinateur.
Lévy.

Mr Cathala

Elève de 2e année.

Note : 14

Observations.

Notes :

1 à 6 .... nul.
7 à 9 .... mauvais.
10 et 11 .... insuffisant.
12 et 13 .... médiocre.
14 et 15 .... assez-bien.
16 et 17 .... bien.
18 et 19 .... très-bien.
20 .... Excellent.

Signature de l'Examinateur.

G. Lévy.

Examen du Juin 1880.

Matière de l'épreuve. Nom de l'Examinateur.

Mlle Latkala Élève de année.

Note : 17

Observations.

Notes :

1 à 6 .... nul.
7 à 9 .... mauvais.
10 à 11 .... insuffisant.
12 à 13 .... médiocre.
14 à 15 .... assez-bien.
16 à 17 .... bien.
18 à 19 .... très-bien.
20 .... Excellent.

Signature de l'Examinateur.

Le Vavasseur de Précourt

Examen du 8 Juin 1880.

Matière de l'épreuve. Nom de l'Examinateur.

Hist. parlemre Mr Lefebvre

Mr Cathala Élève de année.

Note : 17

Observations.

Notes :

1 à 6 .... nul.
7 à 9 .... mauvais.
10 à 11 .... insuffisant.
12 à 13 .... médiocre.
14 à 15 .... assez-bien.
16 à 17 .... bien.
18 à 19 .... très-bien.
20 .... Excellent.

Signature de l'Examinateur.

Ch. Lefebvre

Examen du Juin 1880.

Matière de l'épreuve. Nom de l'Examinateur

Mr Cattala Elève de 2e année.

Note : 16 —

Observations.

Notes :

1 à 6 .... nul.
7 à 9 .... mauvais.
10 à 11 .... insuffisant.
12 à 13 .... médiocre.
14 à 15 .... assez bien.
16 à 17 .... bien.
18 à 19 .... très-bien.
20 .... Excellent.

Signature de l'Examinateur

Gaston

Examen du Juin 1880.

Matière de l'épreuve. Nom de l'Examinateur.

Finances

Mr. Cathala Élève de 2e année.

Note : 19.

Observations.

Notes :

1 à 6 .... nul.
7 à 9 ...... mauvais.
10 et 11 ...... insuffisant.
12 et 13 ...... médiocre.
14 et 15 ...... assez-bien.
16 et 17 ...... bien.
18 et 19 ...... très-bien.
20 .... excellent.

Signature de l'Examinateur.

A de Foville

Examen du Juin 1880.

Matière de l'épreuve. Nom de l'Examinateur.

Mr Cathala Elève de 2e année

Note : 16

Observations.

Notes :

1 à 6 .... nul.
7 à 9 .... mauvais.
10 à 11 .... insuffisant.
12 à 13 .... médiocre.
14 à 15 .... assez-bien.
16 à 17 .... bien.
18 à 19 .... très-bien.
20 .... Excellent.

Signature de l'Examinateur

[signature]

Examen du Juin 1880.

Matière de l'épreuve. Nom de l'Examinateur.

Mlle Cattala Elève de année

Note : 15

Observations.

Notes :

1 à 6 .... nul.
7 à 9 .... mauvais.
10 à 11 .... insuffisant.
12 à 13 .... médiocre.
14 à 15 .... assez-bien.
16 à 17 .... bien.
18 à 19 .... très-bien.
20 .... Excellent.

Signature de l'Examinateur.

Boutmy

Examens du Juin 1880.

Matière de l'épreuve. Nom de l'Examinateur.

Mr Cattiaux Elève de année.

Note : 16

Observations.

Notes :

1 à 6 .... nul.
7 à 9 .... mauvais.
10 et 11 .... insuffisant.
12 et 13 .... médiocre.
14 et 15 .... assez-bien.
16 et 17 .... bien.
18 et 19 .... très-bien.
20 .... Excellent.

Signature de l'Examinateur,

Jacques Flach

Examen du Juin 1880.

Matière de l'épreuve. Nom de l'Examinateur

Économie politique Dunoyer

Mr Cathala Élève de 2e année.

Note : 19

Observations.

Je suis très-satisfait des réponses qui ont été faites aux questions assez nombreuses et plusieurs assez difficiles que j'ai adressées au candidat.

Notes :

1 à 6 ...... nul.
7 à 9 ...... mauvais.
10 et 11 ...... insuffisant.
12 et 13 ...... médiocre.
14 et 15 ...... assez-bien.
16 et 17 ...... bien.
18 et 19 ...... très-bien.
20 ...... Excellent.

Signature de l'Examinateur

A. Dunoyer